

Седова М. В.

*соискатель Российской академии предпринимательства
e-mail: sedovamar@rambler.ru*

Оценка эффективности государственных закупок в условиях формируемой контрактной системы в России

В статье проводится оценка эффективности закупочного процесса в секторе программного обеспечения в условиях формируемой в России контрактной системы, с учетом предложенной авторами методики и при использовании интегральных оценочных коэффициентов.

Ключевые слова: *государственный заказ, способы размещения заказа, оценочные критерии, интегральный коэффициент.*

Sedova M. V.

competitor, Russian academy of entrepreneurship

Assessment of efficiency of government procurements in the conditions of the formed contract system in Russia

In the article the assessment of efficiency of purchasing process in software sector in the conditions of the contract system formed in Russia, taking into account the technique offered by authors is carried out and when using integrated estimated coefficients

Keywords: *state order, ways of placement of the order, estimated criteria, integrated coefficient.*

Система государственных закупок в Российской Федерации продолжает совершенствоваться. Принимаются новые законодательные акты, более подробно прописываются аспекты, регламентирующие деятельность участников закупочных процедур. Всё это постепенно помогает формировать эффективную и развитую систему государственного заказа ¹.

Федеральным законом №94-ФЗ определены способы размещения заказа — это конкурс, аукцион, запрос котировок, закупка у един-

¹ Федорова И.Ю., Седова М.В. Финансовый механизм формирования, функционирования и развития системы государственных закупок в Российской Федерации //

ственного поставщика. Заказчик сам выбирает один из способов проведения закупки в зависимости от многих факторов, таких как предмет закупки, объем поставок, цена, качественные и технические характеристики и другие условия, предусмотренные законодательно.

В 2011 г. был принят Федеральный закон от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», регламентирующий закупочные процедуры естественными монополиями, гос.корпорациями, унитарными предприятиями, автономными учреждениями.

Таблица 1

Количество закупочных процедур за период 2011–2013 гг.²

Наименование процедуры закупки	Количество процедур	Процентное соотношение
Открытый конкурс	191 404,00	2,65%
Запрос котировок	2 863 046,00	39,60%
Открытый аукцион в электронной форме	2 902 616,00	40,15%
Коммерческие закупки	615 076,00	8,51%
Закупки по 223-ФЗ	657 043,00	9,09%

Структура закупочных процедур с учетом распределения по форме проведения закупочных процедур представлена в таблице 1.

На рисунке 1 видно, что наиболее часто используемыми способами размещения заказа являются запрос котировок и открытый аукцион. Большинство заказчиков отдаёт предпочтение запросу котировок, и только в случае, если сумма закупки одноимённой продукции в течение квартала превышает 500 тыс. руб., объявляют открытые аукционы в электронной форме.

Для заказчиков очень важной является возможность повлиять на результат размещения заказа и выбора надёжного поставщика. Для поставщика привлекательными являются простота подготовки документов в запросе котировок и отсутствие дополнительных затрат, связанных с работой на электронной торговой площадке и внесением обеспечения. Но недостатки запроса котировок также можно обозначить: ограничение по сумме закупки, а также возможная недобросовестность заказчика при выборе победителя.

Ученые записки: «Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России. Сборник научных трудов». Выпуск XXXVII. – М.: Российская академия предпринимательства, 2013. – С. 155–171.

² Выполнено по данным информационно-аналитической системы InitPro за 2011–2013 гг.

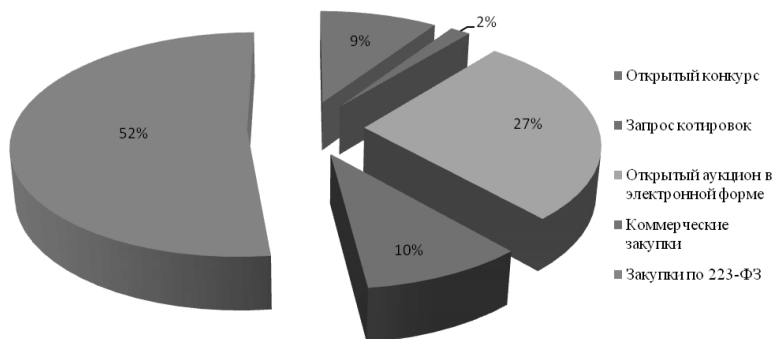


Рисунок 1. Распределение закупочных процедур по суммарному объему закупок за период 2011–2013 гг.

Преимущества открытого аукциона заключаются в максимальной экономии при закупке для заказчика; в прозрачности и независимости поставщика от заказчика торгов и определении победителя.

К недостаткам можно отнести отсутствие гарантированного положительного результата закупки и риск заключения договора с недобросовестным поставщиком. Существует «реестр недобросовестных поставщиков», но он не выполняет свою функцию в полном объеме, так как недобросовестный поставщик, даже попавший в реестр, может просто использовать иное юридическое лицо для закупочных процедур, не попадавшее в реестр, а значит, относящееся к добросовестным поставщикам.

Как видно, большинство крупных заказов осуществляется посредством проведения аукциона, а не конкурса. Можно предположить, что так происходит потому, что процедура аукциона делает процедуру государственных закупок максимально независимой и прозрачной от предпочтений заказчика.

Однако, если рассматривать те же формы осуществления закупок с точки зрения оценки суммарного объема поставок, то доли делятся совсем иначе, что можно увидеть на рисунке 1.

Видно, что количество средств, потраченных в рамках закупок по Федеральному закону №223-ФЗ гораздо больше, чем по №94-ФЗ. Если сравнивать данные указанные в извещениях за неполный 2013г. (по состоянию на начало декабря) по №94-ФЗ, то видно, что размещено в извещениях по закупочным процедурам на сумму 5 222 240,70 млн. руб. в то время, как по № 223-ФЗ эта сумма составляет 9 815 357,80 млн. руб.

При этом интересно отметить, каким образом распределяется суммарная цена размещенных по № 223-ФЗ извещений, что представлено на рисунке 2.

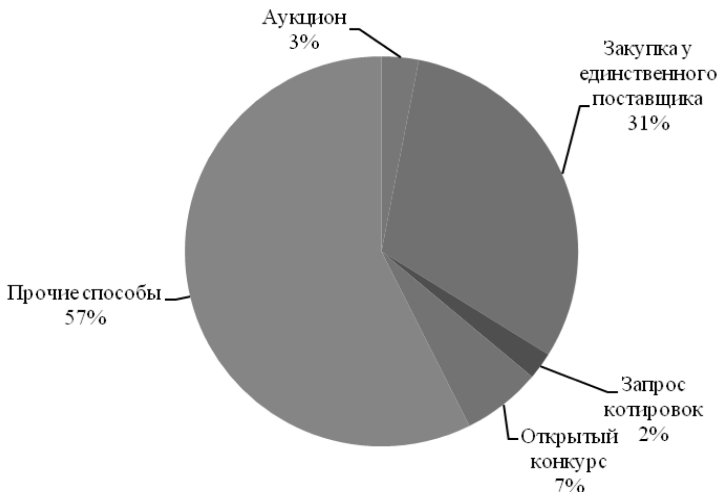


Рисунок 2. Структура размещенных в извещениях о закупках по способам проведения закупочных процедур с учетом суммарной цены заказов

Значимую роль здесь занимает закупка у единственного поставщика — на 15% больше, чем по Федеральному закону № 94-ФЗ. Однако, если оставшиеся 85%, заказчики по закону № 94-ФЗ осуществляют на торгах, то большая часть — 57% закупок по № 223-ФЗ происходит через прочие способы. Они могут быть совершенно разными: запросы котировок цен, предложения делать оферты, запросы предложений и пр. Федеральный закон № 223-ФЗ дает возможность заказчику, посредством Положения о закупках, составляемого самим заказчиком, использовать любой способ закупки. Таким образом, заказчик сам определяет все условия, требования и порядок проведения процедуры закупки, а также сам именуется способ закупки.

Зачастую встречаются такие запросы цен, содержащие немалый перечень закупаемой продукции и требований к поставщику, а времени на подготовку предложений может даваться, например, 3 дня, 2 из которых могут быть выходными. В результате, участника практически не остается времени на сбор документов и формирование цены. Если заказчик заранее, на этапе подготовки к проведению процедуры, уведомил определенного потенциального участника, тем самым обеспечивая ему победу.

То же можно сказать и о запросах котировок по № 223-ФЗ, которые также могут регламентироваться внутренним положением о закупках заказчика. В Положении могут быть прописаны и такие усло-

вия, как, например, отсутствие обязанности заключать договор с участником, предложившим лучшие условия. Как следствие этого, можно обозначить снижение экономии бюджетных средств, что является одной из основных задач всей системы государственных закупок.

Также и Федеральный закон № 94-ФЗ имеет недостатки. Например, в том, как отражается экономия средств. Официальный сайт о государственных закупках сообщает, что по г. Москва сумма сэкономленных средств по государственным закупкам за весь 2012 г. составила 65 678 млн. руб. Но расчет ведётся, исходя из начальных (максимальных) цен закупок, что не всегда верно, так как указанная начальная цена зачастую не соответствует средней стоимости закупаемого товара на рынке.

По разным причинам, таким как: изменение условий производителя, повышение цен, ошибочные данные в обосновании цен, изменение курсов валют и т.п., начальная цена может оказаться настолько низкой, что ни один поставщик не сможет реализовать закупку по такой цене. Но иногда начальная цена необоснованно завышается, тем самым завышая показатели эффективности закупки. Такой способ, как закупки у единственного поставщика также не способствуют сильному снижению цены и повышению эффективности закупки.

В продолжение совершенствования системы государственных закупок с 1 января 2014 г. был введен Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и соответственно упразднен № 94-ФЗ. Вновь введенный закон призван повысить эффективность осуществления закупок и должен способствовать обеспечению максимальной прозрачности в системе государственных закупок.

Закон открывает широкие возможности в области государственного заказа компаниям малого и среднего бизнеса, способствует поддержке отечественных производителей, которые получают дополнительные преференции перед зарубежными поставщиками, тем самым поддерживая и защищая внутренний рынок³.

На диаграмме рис. 3 отражены основные сектора, в рамках которых осуществляется большинство государственных закупок. Как правило, нетрудно оценить эффективность расходования бюджетных средств на примере какой-либо конкретной закупки. Так называемая оперативная оценка.

³ Dudin M.N., Prokof'ev M.N., Frygin A.V. , Fedorova I.I. The world experience of transformation of innovative approaches to assurance of financial stability of social economic systems // Life Science Journal. – 2014. – Vol. 11, № 9. – P. 370–373.



Рисунок 3. Суммарный объем распределения закупок по форме проведения торгов за период 2011–2013 гг.

Но она не позволяет рассмотреть эффективность расходов системы в целом, т.к. отсутствует методика проведения анализа и комплексной оценки закупок. Такой анализ может помочь оценить не только экономию денежных средств бюджета, но и множество других показателей, важных для анализа эффективности использования системы государственных закупок, таких например, как объёмы закупок, средний размер сделки, среднее количество участников и др.

Далее предлагается более подробно остановиться на закупках в одном конкретном секторе и оценить эффективность исполнения государственного заказа на примере закупок программного обеспечения компании Autodesk.

Для начала следует рассмотреть основные показатели, характеризующие закупки программного обеспечения с разных сторон. Для наиболее достоверного анализа и с целью наиболее полного сбора данных, мы будем рассматривать реализацию с помощью государственного заказа программного обеспечения определенного производителя. Первым показателем, который мы рассмотрим, будет среднее количество компаний, участвующих в процедурах.

Таблица 2

Среднее количество компаний, участвующих в процедурах государственных закупок за период 2011–2014 гг.⁴

Квартал	II-2011	III-2011	IV-2011	I-2012	II-2012	III-2012	IV-2012
коэф-т участия	2,00	3,00	3,00	4,00	3,00	2,57	3,23
% отклонения	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	16,67%	9,52%

I-2013	II-2013	III-2013	IV-2013	I-2014	II-2014	III-2014	IV-2014
4,00	2,93	2,17	3,64	4,22	2,46	1,83	1,70
12,50%	12,20%	8,00%	9,80%	11,84%	15,52%	1,82%	12,82%

На рисунке 4 отражено среднее количество участников государственных закупок. Как видно, этот показатель не опускается ниже 2 до 2014 года, а затем идет спад. Это означает, что большинство закупок происходит конкурсным путём, что и обеспечивает наиболее низкую цену и большую экономию средств, но в 2014 г. степень конкурентности закупочных процедур существенно снижается.

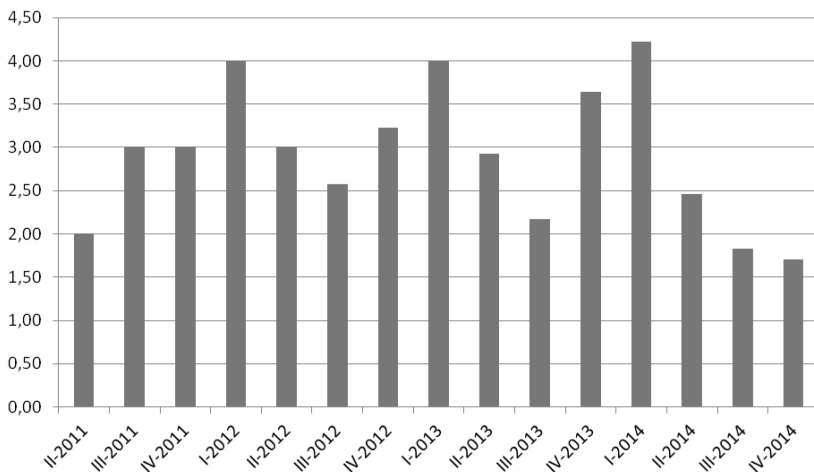


Рисунок 4. Динамика закупочных процедур по количеству участников государственных закупок за период 2011–2014 гг.

Однако, если разбираться более глубоко, то следует оценить и процент отклоненных участников. Например, за III квартал 2012 года этот показатель составил 16,67% от общего количества участников. С учетом этого данные, приведенные на рисунке несколько снижаются,

⁴ Выполнено по данным информационно-аналитической системы InitPro за 2011–2013 гг.

но процент отклоненных участников настолько невелик, что это существенно не влияет на общую тенденцию.

Также можно обратить внимание на активность участников. Исходя из данных рисунка, заметно, что она повышается в четвертых и первых кварталах и снижается к середине каждого года. Поэтому можно сделать вывод, что проводить закупки в период примерно с октября по март экономически выгоднее, нежели летом.

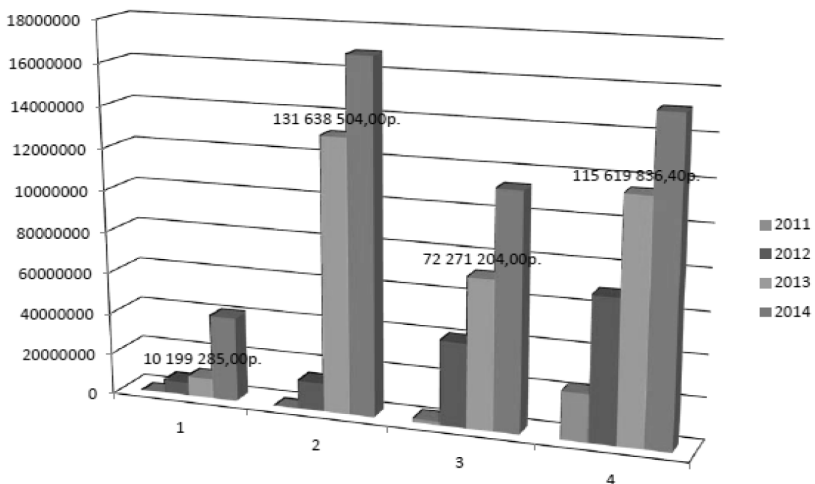
Следующим показателем, который также позволит нам более глубоко оценить эффективность системы закупок программного обеспечения является объём закупок. Рассмотрим его поквартальные значения, а также соотношение объёмов по розничной цене и по цене закупки.

Таблица 3

**Объемы закупок программного обеспечения
за период 2011–2013 гг. (руб.)⁵**

Квартал	I	II	III	IV
2011	0	535 340,87	1 170 226,50	17 072 997,30
2012	4 901 025,00	11 944 503,16	22 610 155,87	35 063 578,61
2013	7 080 653,70	53 202 847,88	57 666 577,13	87 101 413,60

Основываясь на данных рисунка 5 видно, что четвертый квартал любого года отличается увеличением количества и сумм закупок.



**Рисунок 5. Соотношение поквартальных объёмов закупки
за период 2011–2014 гг.**

⁵ Выполнено по данным информационно-аналитической системы InitPro за 2011–2013 гг.

Это связано с тем, что к концу года заказчики стараются успеть потратить максимальное количество выделенных из бюджета средств, чтобы не потерять их с наступлением нового года. В четвертом квартале всегда резко увеличивается количество обращений заказчиков с просьбами обоснования начальной цены и приглашений к участию. Поэтому в четвертом квартале и происходит увеличение количества участников, как представлено на рисунке 5. Также, исходя из данного графика, можно отметить постепенное увеличение объемов закупок в 2012 г., некоторое снижение в 2013 г. и последующий рост в 2014 г.

Программные продукты — это товар, который обновляется и улучшается каждый год, а финансовая политика производителя такова, что выгоднее приобретать подписку на программу, обеспечивающую бесплатное обновление на новую версию, нежели потом, когда возникнет необходимость покупать новую версию. Соответственно, можно сделать вывод, что уменьшение количества закупок этого товара весьма сомнительно, а скорее наоборот, мы будем наблюдать увеличение объемов закупок из года в год. Это подтверждается данными рисунка 6, на котором представлены суммарные объемы закупок, и наглядно видна разница между розничной прайсовой ценой товара и ценой заключенного контракта по результатам закупочной процедуры.

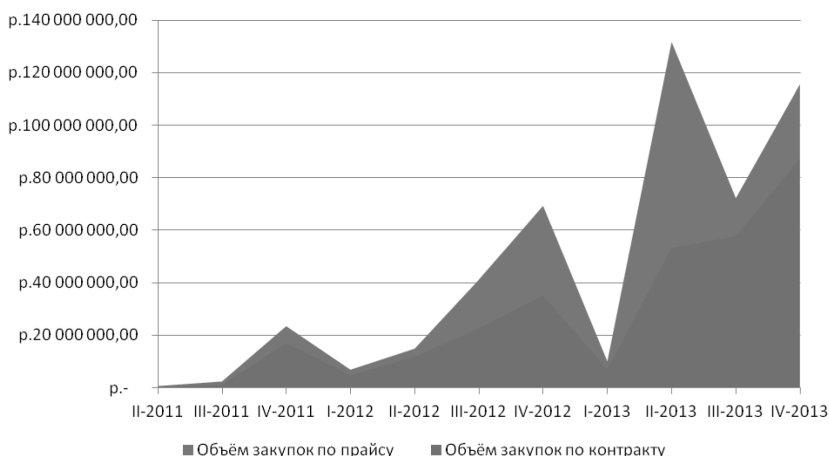


Рисунок 6. Соотношение объемов закупок (прайсовая цена и цена контракта)

Очевидно, что объемы закупок программного обеспечения имеют устойчивую тенденцию роста. Далее рассмотрим показатели экономики при проведении процедур закупок. Оценим квартальную экономию средств заказчиков, исходя из ценовых факторов.

Таблица 4

Объемы закупок по розничной цене и цене контракта по итогам торгов за период 2011–2013 гг. (руб.) ⁶

Квартал	II-2011	III-2011	IV-2011	I-2012	II-2012	III-2012	IV-2012	I-2013	II-2013	III-2013	IV-2013
Квартальный объем по розничной цене	827 298,00	2 566 441,00	23 577 034,00	7 043 375,00	15 038 176,40	41 247 856,00	69 342 131,90	10 199 285,00	131 638 504,00	72 271 204,00	115 619 836,40
Квартальный объем закупок	535 340,87	1 170 226,50	17 072 997,30	4 901 025,00	11 944 503,16	22 610 155,87	35 063 578,61	7 080 653,70	53 202 847,88	57 666 577,13	87 101 413,60

⁶ Выполнено по данным информационно-аналитической системы InitPro за 2011–2013 гг.

Таблица 5

Средняя квартальная экономия средств заказчиков по процедурам торгов за период 2011–2014 гг.(%) ⁷

Квартал	II-2011	III-2011	IV-2011	I-2012	II-2012	III-2012	IV-2012
Экономия по прайсу, %	33,83%	58,61%	27,59%	30,62%	20,89%	45,18%	49,43%
Экономия по стартовой, %	27,00%	38,25%	5,08%	28,50%	9,56%	32,24%	27,62%

I-2013	II-2013	III-2013	IV-2013	I-2014	II-2014	III-2014	IV-2014
30,58%	59,58%	20,21%	24,67%	27,93%	19,94%	15,03%	28,35%
23,43%	9,11%	15,53%	20,84%	18,05%	0,46%	5,11%	1,24%

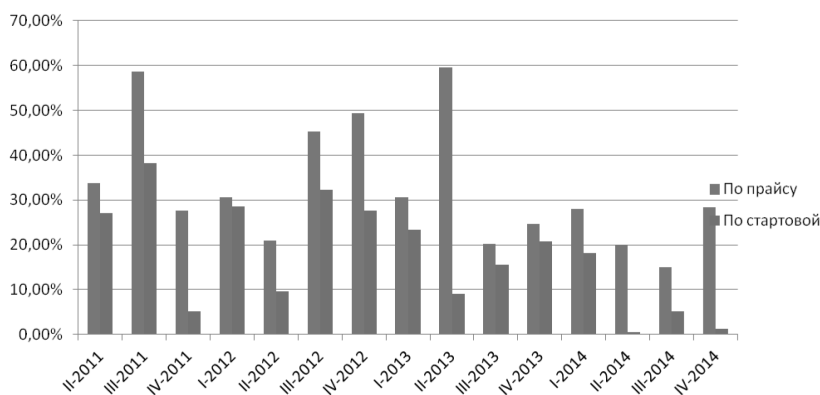


Рисунок 7. Средняя квартальная экономия в сравнении с ценой по прайсу и начальной стартовой ценой за период 2011–2014 гг.

Сравним показатели экономии средств поквартально, отталкиваясь при расчетах от двух источников:

- Цена по прайс-листу. Экономия денежных средств заказчика, полученная в результате расчета разницы между рекомендованной розничной ценой продукта и итоговой ценой контракта по результатам конкурса. Подробнее этот показатель мы рассматривали на рисунке 8;
- Начальная (максимальная) цена закупки. Это такой же расчет экономии денежных средств, но в качестве исходных данных

⁷ Выполнено по данным информационно-аналитической системы InitPro за 2011–2013 гг.

принимается начальная цена, указанная заказчиком в извещении и также, итоговая сумма закупки.

Видно, что в секторе закупок программного обеспечения, процент экономии при расчете по начальной цене всегда ниже, чем по прайсовой, а это значит что, в подавляющем большинстве случаев, указанная организатором конкурсной процедуры стартовая цена все таки ниже розничной. Чаще всего это связано с тем, что при сборе заказчиком данных по текущим условиям на требуемый товар на рынке, поставщики дают свои предложения (которые и используются для обоснования начальной цены контракта) уже с учетом каких-то небольших скидок. Так происходит, потому что заказчик при этом не всегда сообщает поставщику, что готовит именно обоснование стартовой цены, соответственно продавец предоставляет свое предложение с расчетом на то, что именно по этой цене будет куплен у него товар. В особых случаях бывает так, что после сбора данных для обоснования цены, объявляется аукцион, на котором ни один поставщик не может сделать ни одного шага на понижение, потому что минимальная возможная цена поставки объявлена стартовой. В таких ситуациях, обычно, заказчику приходится объявлять аукцион несостоявшимся и организовывать процедуру заново.

Интересно рассмотреть изменение количества закупочных процедур за 3 года, что представлено в таблице 6 и на рисунке 8. На рисунке видно, что наблюдается устойчивый рост количества процедур закупок.

Таблица 6

Количество закупочных процедур, проведенных за период 2011–2013гг.⁸

2011				2012				2013			
I-11	II-11	III-11	IV-11	I-12	II-12	III-12	IV-12	I-13	II-13	III-13	IV-13
7	26	20	24	20	35	46	42	53	60	105	73

Здесь отражены данные по всем заказчикам и отраслям за указанный период, а значит, с каждым годом всё больше организаций проводят свои закупки с помощью различных закупочных процедур, что означает, учитывая полученную экономию в результате проведения закупочных процедур, наблюдается наиболее эффективное расходование средств бюджета⁹.

⁸ Выполнено по данным информационно-аналитической системы InitPro за 2011–2014 гг.

⁹ Федорова И.Ю. Новый финансовый механизм управления временно свободными бюджетными средствами // Ученые записки: «Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России. Сборник научных трудов». Выпуск XXXIV. – М.: Российская академия предпринимательства, 2013. – С. 87–96.

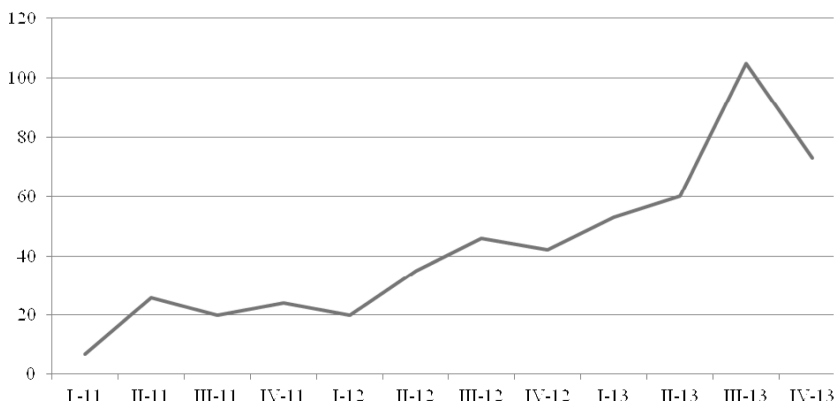


Рисунок 8. Рост количества закупочных процедур за период 2011–2013гг.

В качестве показателя оценки эффективности в системе государственных закупок, отражающего относительную экономию ресурсов заказчиков, предлагается интегральный показатель (И), отражающий относительное изменение цены контракта в сравнении с изменением стартовой и розничной цен. Формула показателя выглядит следующим образом:

$$И = \frac{\text{Относительное изменение цены контракта от стартовой цены}}{\text{Относительное изменение цены контракта от розничной цены}}.$$

Предлагается ввести экспертную оценку по интервалам показателя:

1. В случае, если $0 < И < 1$, то начальная (максимальная) цена установлена неэффективно и следует взять такую процедуру под особый контроль.

2. В случае, если $И \geq 1$, начальная (максимальная) цена рассчитана и установлена корректно.

Расчет интегрального показателя по закупкам программного обеспечения

Доля цены предложения от стартовой цены	Кол-во конкурсов
100%-90%	87
89%-80%	56
79%-50%	53
49%-30%	4

Показатель относительного изменения цены контракта от стартовой цены представляет собой интегральный показатель и рассчитывается для сектора закупки программного обеспечения следующим образом:

$$\frac{\text{Относительное изменение цены контракта от стартовой цены}}{\text{Относительное изменение цены контракта от розничной цены}} = \frac{81\%}{61\%} = 1,33.$$

Интегральный показатель для сектора по закупке программного обеспечения показал, что начальная (максимальная) цена рассчитана и установлена корректно, что подтверждает выводы, полученные в ходе ранее проведенного развернутого анализа.

Используемые источники

1. Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант-Плюс».
2. Федеральный закон от 18.07.2011г. — № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СПС «Консультант-Плюс».
3. Федорова И.Ю., Седова М.В. Финансовый механизм формирования, функционирования и развития системы государственных закупок в Российской Федерации // Ученые записки: «Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России. Сборник научных трудов». Выпуск XXXVII. — М.: Российская академия предпринимательства, 2013. — С.155—171.
4. Dudin M.N., Prokof'ev M.N., Frygin A.V. , Fedorova I.J. The world experience of transformation of innovative approaches to assurance of financial stability of social economic systems // Life Science Journal. — 2014. — Vol. 11, № 9. — P. 370—373.
5. Федорова И.Ю. Новый финансовый механизм управления временно свободными бюджетными средствами // Ученые записки: «Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России. Сборник научных трудов». Выпуск XXXIV. — М.: Российская академия предпринимательства, 2013. — С. 87—96.